

Forhåbninger og bekymringer i forhold til den nye politiske arbejds- og organiseringsmodel i Gentofte Kommune

Delrapport 2

Torring, Jacob

Publication date:
2015

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Torring, J. (2015). Forhåbninger og bekymringer i forhold til den nye politiske arbejds- og organiseringsmodel i Gentofte Kommune: Delrapport 2.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Forhåbninger og bekymringer i forhold til den nye politiske arbejds- og organiseringsform i Gentofte Kommune

Evaluerings af ny politisk arbejdsform i Gentofte Kommune

Delrapport # 2

3. december, 2015

Eva Sørensen og Jacob Torfing

Roskilde School of Governance

Roskilde Universitet

Kort resume

Rapportens formål er at kortlægge de forhåbninger og bekymringer, der knytter sig til den nye arbejds- og organiseringsform, som blandt andet ændrer de stående udvalgs opgave og funktion og etablerer nye opgaveudvalg, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne sammen med borger kan udvikle innovative politiske løsninger. Rapporten er udarbejdet på baggrund af en række interviews med politikere og embedsmænd i Gentofte Kommune. Den opsummerer og reflekterer over de positive og negative forventninger til den nye politiske organiseringsmodel med henblik på, at sikre at de positive potentialer realiseres, og bekymringerne i mødegås gennem proaktiv handling.

Der er mange positive forventninger til den nye politiske arbejds- og organiseringsmodel, og der skal givetvis gøres en stor og fælles indsats for at indfri dem alle. Der er også mange bekymringer, som dog mest af alt afspejler, at man med den nye arbejds- og organiseringsmodel går nye og uprøvede veje. Alle interviewpersoner er generelt set positive over for den nye politiske arbejds- og organiseringsform, om end enkelte har reservationer i forhold til proceduren i den tidspressede implementeringsproces. Som det fremgår af rapporten, er der imidlertid gode muligheder for at tage hånd om disse bekymringer i den fremtidige konsolideringsproces og hindre negative effekter af den nye model. Skemaerne på de næste sider giver et overblik over de forhåbninger og bekymringer, som identificeres, beskrives og diskuteres i rapporten.

Til sidst i rapporten diskuteres det, hvordan nye ledelsesformer og ændrede rolleopfattelser kan bidrage til, at den nye arbejds- og organiseringsform bliver en succes. Fremtidens politiske og administrative ledelse vil være mindre hierarkisk og mere faciliterende, og deltagerne i kommunal samskabelse må hver i sær bidrage med de særlige erfaringer, ressourcer og kompetencer, som de besidder, og anerkende det bidrag som andre kommer med.

Positive forhåbninger til den nye politiske arbejds- og organiseringsform

Bliver muligt at træffe hurtigere og bedre beslutninger på et mere kvalificeret grundlag og til flere borgeres tilfredshed

Politikerne får mere tid til at sætte retningen for kommunens udvikling og lave politikudvikling

Politikerne kommer tættere på borgerne, og borgerne kommer længere ind i de politiske- og styringsmæssige overvejelser, og får en forståelse for disse

Sikrer en tidlig inddragelse af borgerne, hvilket kvalificerer debatten og skaber større ejerskab til kommunale beslutninger, politikker og strategier

Borgerne får indflydelse på politiske beslutninger gennem en mere åben proces

Bliver muligt at redde velfærdsstaten ved at styrke ledelseskraften og skabe mere innovation gennem samarbejde med borgerne

Giver menige politikere i kommunalbestyrelsen og dem fra det politiske mindretal mere indflydelse i kraft af, at de er med til at forme og træffe politiske beslutninger helt fra grunden

Bredere fokus på alle dele af de kommunale ressortområder

=> mere fokus på politikudvikling sammen med borgerne, hvilket giver mere velinformerede, innovative, effektive og demokratiske beslutninger

Bekymringer i forhold til den nye politiske arbejds- og organiseringsform

Kommunalbestyrelsen:

For mange enkeltsager og økonomispørgsmål på kommunalbestyrelsesmøderne

Ikke sikkert at de politiske medlemmer af opgaveudvalgene er gode nok til at dele viden med resten af kommunalbestyrelsen

Stående politiske udvalg:

Risiko for at det går ud over sagsflowet i forvaltningen, hvis ikke embedsmændene har tilstrækkelig adgang til at spørge politikerne til råds

Mindre tid til gode politiske diskussioner, når antallet af møder skæres ned

Politikerne vil måske opleve, at de taber mere i forhold til deres indflydelse på konkrete sager, end de vinder på at lave politisk ledelse og politikudvikling

Især små partier risikerer at tabe på skiftet fra enkeltsager til strategiske politiske diskussioner

Kan være svært for politikerne at vænne sig til det strategiske perspektiv på udvalgsarbejdet og svært for embedsmændene at lægge op til diskussion fremfor at lave indstillinger på sager

Usikkerhed over for hvordan overleveringen fra opgaveudvalg til stående udvalg kommer til at forløbe

Opgaveudvalgene:

Vil det lykkes at rekruttere et bredt udsnit af borgere og private interessenter, sådan at alle relevante og berørte parter kommer i spil

Udfordring at håndtere den store diversitet mellem borgerne, og sikre at alle har mulighed for at komme til orde

Udfordring at klæde borgerne på, så de får tilstrækkelig viden uden at drukne i information

Udfordring for politikerne at indgå i diskussioner i et åbent rum med forskellige borgere og organisationer, hvor de både skal lytte og markere deres politiske synspunkter

Usikkert om politikerne vil finde sig tilrette i de mere ustyrlige processer, som de ikke ved, hvor ender

Den åbne og brede deltagelse kan føre til en usikkerhedsskabende debat i dagspressen

Ikke sikkert at alle opgaveudvalg bliver en succes, og man skal kunne tage det sure med det søde

Risiko for at embedsmændene bliver for styrende i dialogprocessen, hvilket kan hindre samskabelse mellem borgere og politikere

Der kan opstå flaskehalse, hvis der først kan etableres nye opgaveudvalg, når de gamle afsluttes

Ikke sikkert at alle emner og opgaver (for eksempel implementeringsopgaver) egner sig lige godt til bredt samarbejde og dialog i opgaveudvalg

Bekymring for et voksende tidsforbrug for kommunalpolitikere, hvis eksempelvis borgerne synes, der skal holdes flere møder

Udfordring til politikerportalen at skrive korte og overbliksskabende oplæg, lave fyldige handlingsreferater fra opgaveudvalgsmøderne og give god adgang til referater bagud i tid

=> usikkerhed over for de stående udvalgs ændrede opgave og funktion, og bekymring for mødet mellem politikere og borgere i de mere åbne og ustyrlige processer i opgaveudvalgene og for kommunikation og vidensdeling mellem politikere i opgaveudvalg, stående udvalg og kommunalbestyrelsen

1. Rapportens formål

Dette er den anden af en række delrapporter, som evaluerer den nye politiske organiserings- og arbejdsform i Gentofte Kommune, der blev indført d. 1. august, 2015. Evalueringen gennemføres i perioden fra september 2015 til december 2016, og skal danne udgangspunkt for kommunalbestyrelsens beslutning om videreførelse og revision af den nye politiske arbejds- og organiseringsform.

Hvor den første delrapport beskrev formålet med og indholdet af den nye politiske arbejdsform, så søger denne rapport at kortlægge politikernes og administratorernes forhåbninger og bekymringer i forhold til implementeringen af den nye politiske organiseringsmodel, der supplerer kommunalbestyrelsen og de stående politiske udvalg med nye midlertidige, rådgivende og borgerinddragende opgaveudvalg (§ 17, stk. 4).

Der er et dobbelt formål med at kortlægge forhåbninger og bekymringer. For det første kan identifikationen af positive og negative opmærksomhedspunkter bidrage til at handle proaktivt og dermed maksimere de potentielle gevinster og minimere, og måske helt undgå, nogle af de problemer, der muligvis vil kunne opstå i implementerings- og konsolideringsfasen. For det andet kan viden om de forskellige forventninger anvendes som udgangspunkt for den efterfølgende evaluering af effekterne af den nye politiske organiserings- og arbejdsform, som er emnet for de næste delrapporter og den afsluttende rapport. Det vil således være interessant at evaluere, i hvilket omfang forhåbningerne indfries i praksis og bekymringerne manifesterer sig i faktiske problemer.

Den nye politiske arbejds- og organiseringsform er udførligt beskrevet i delrapport # 1. Datagrundlaget for indeværende analyse af politikernes og administratorernes forventninger er kvalitative interviews med ti kommunalbestyrelsesmedlemmer og syv embedsmænd. Blandt de 10 politikere er medlemmer fra alle kommunalbestyrelsens partier, heriblandt borgmesteren, en formand for stående politiske udvalg og formændene for de to opgaveudvalg, som er særligt i fokus i evalueringen, dvs. formændene for udvalgene om ungepolitik og skolereform. Fem af embedsmændene har siddet i den arbejdsgruppe, som var med til at udvikle den nye organiseringsmodel, og de to andre embedsmænd er ansvarlige for betjeningen af hver deres opgaveudvalg.

Præmissen for analysen er, at selvom Gentofte Kommune har arbejdet grundigt med udviklingen af den nye politiske arbejds- og organiseringsform, så er der brug for, at den løbende justeres og udvikles med afsæt i de erfaringer, man gør sig undervejs, så den alt i alt kommer til at fungere så godt som muligt. Som en af de interviewede politikere udtrykte det: *'Der vil være masser af fodfejl og ting, der ikke umiddelbart fungerer. Forvaltning vil blive udfordret, og politikerne skal lige finde deres ben. Men sådan er det jo, der er altid*

børnesygdomme, når man starter noget nyt.¹ Gentofte Kommune har påtaget sig rollen som pioner, og det betyder, at skinnerne i en vis forstand lægges, mens toget kører.

Rapporten beskriver først de positive forventninger og forhåbninger til den nye måde at arbejde på, og reflekterer derefter med udgangspunktet i det institutionelle design, pointer fra vores interviews og vores egne forskningsbaserede erfaringer over, hvordan disse forhåbninger bedst kan realiseres i praksis. Herefter gives der en oversigt over de bekymringer, politikere og administratorer gør sig vedrørende implementeringen af den nye politiske organiseringsform, og hvilke udfordringer, der måske venter forude. Oversigten efterfølges af en refleksion over, hvorvidt og hvordan bekymringerne og udfordringerne kan imødegås. Konklusionen opsummerer resultaterne af analysen, og understreger behovet for proaktiv ledelse og ændrede rolleopfattelser med henblik på at sikre at den nye politiske arbejds- og organiseringsform bliver en succes og en positiv inspirationskilde for andre kommuner.

2. Positive forventninger til den nye politiske organiseringsmodel

De interviewede blev bedt om at med deres egne ord at fortælle, hvad den nye politiske organiseringsmodel går ud på. Derefter bad vi dem om at beskrive deres positive og negative forventninger.

På den positive side var topscoreren forventningen om, at den nye politiske arbejds- og organiseringsform vil bidrage til at der *træffes hurtigere og bedre beslutninger på et mere kvalificeret grundlag og til flere borgeres tilfredshed*. Både politikere og administratorer synes at være enige om dette. En af politikerne formulerer det således: 'Politikerne i den gamle struktur fik ikke nok input, og det var kun meningen, at de skulle have input fra deres politiske bagland. Nu får de et mere nuanceret input fra forskellige kilder, og det gør, at de bliver i stand til at træffe bedre beslutninger'. Det forventes altså, at beslutningsgrundlaget bliver bedre, og at politikerne vil kunne træffe beslutninger om nye tiltag hurtigere, hvis de får et bredere vidensgrundlag og kan se, at der enighed hele vejen rundt, og både borgerne og forskellige organisationer bakker op.

Flere opfatter det som en lettelse, at de ikke skal bruge så meget tid på sager og opfølgning på økonomiske bevillinger i de stående udvalg. Forventningen er således, at *politikerne får meget tid til at sætte retningen for kommunens udvikling og lave politikudvikling*. Det vil alt andet lige gøre det mere spændende at være politiker, lyder fleres vurdering. Man kan som

¹. Kursiv bruges flere steder i teksten til at fremhæve vigtige formuleringer og gåseøjne bruges af og til for at markere, at der er tale om faste udtryk eller særlige begreber. Her, hvor der er tale om et direkte citat, er teksten i både anført i gåseøjne og i kursiv.

politikere komme til at arbejde med emner, som man virkelig brænder for. Også selvom de går på tværs af de eksisterende politiske og administrative opdelinger.

Politikere og administratorer er fælles om at opleve, at politikerne ofte har været på for stor afstand af borgerne på trods af flere og flere bestræbelser på at inddrage de sidste aktivt i den politiske proces. Borgerdeltagelsen bliver nu institutionaliseret og sat i system, og det vil betyde, at *politikerne kommer tættere på borgerne, og borgerne kommer længere ind i de politiske- og styringsmæssige overvejelser*. Der er flere interviewpersoner, som i den forbindelse nævner den værdi, der ligger i borgernes aktive bidrag til løsningen af kommunens udfordringer og opgaver, samt vigtigheden af at trække på borgernes store engagement og ressourcer, samt deres særlige viden og erfaringer.

Tidlig inddragelse af borgerne i en dialog med politikere og administration omkring en bestemt problemstilling nævnes også af mange som en af gevinsterne ved den nye politiske organiseringsmodel. Forventningen er, at tidlig inddragelse skaber *større ejerskab til og legitimitet omkring kommunale beslutninger og strategier*. En sådan inddragelse hindrer også, at politikerne ender med at stå alene, når de skal forsvare en beslutning, som de har taget, over for en mur af utilfredse borgere. Opgaveudvalgene nævnes således af flere som et godt alternativ til høringer, hvor borgerne ikke kan gøre meget andet end at protestere og politikerne har svært ved at ændre på noget, fordi det hele er klappet af.

Borgerdeltagelsen i de nye opgaveudvalg giver også borgerne mere demokratisk indflydelse. Flere taler om vigtighed af, at *borgerne får indflydelse på de politiske beslutninger gennem en mere åben proces*, hvor alle får mulighed for at redegøre for deres synspunkter, enten ved at være med i et opgaveudvalget, eller ved at deltage i én af de inddragelsesprocesser, som opgaveudvalget arrangerer. Deltagelse giver ejerskab, men deltagelse er også godt i sig selv set ud fra en demokratisk synsvinkel, og den nye politiske arbejdsform vil gøre det nemmere for borgerne at komme til orde, få politikerne i tale og blive hørt. Enkelte ræsonnerer desuden sådan, at jo mere forskellige borgere og befolkningsgrupper snakker med hinanden og med politikerne, jo stærkere bliver det demokratisk fællesskab.

Forventningen er både, at politikerne kommer til at fokusere mere på politikskabelse, og at borgerne skal deltage mere aktivt i beslutningsprocessen. Den nye politiske organiseringsmodel gør det med andre ord *muligt for politikerne at samskabe nye løsninger sammen med borgerne*. Et eksempel på et område, hvor der ifølge en af politikerne er behov for samskabelse, er sundhedsområdet. Her er det bestemt ikke oplysning om diverse risikofaktorer, der mangler, men snarere ideer til hvordan man kan gøre tingene anderledes, så borgerne begynder at ændre deres daglige adfærd – på jobbet, i badmintonklubben og i hjemmet.

Samskabelse kan både handle om, at borgerne bidrager til at levere velfærds løsninger til dem selv eller til andre borgere som frivillige, og om at skabe nye og innovative løsninger på komplekse og ureglerlige problemer. Flere nævner således, at den nye model kan bidrage til

at borgene kan få 'mere for mindre', hvilket er nødvendigt i en tid med stigende forventninger hos borgerne og knappe offentlige ressourcer. Enkelte taler således om, at modellen kan hjælpe til at *redde velfærdsstaten ved at styrke ledelseskraften og skabe mere innovation gennem samskabelse*. Forventningen er her, at berørte borgere og civilsamfundsorganisationer og private virksomheder med relevant viden og ressourcer kan byde ind med nye og anderledes erfaringer, synspunkter og ideer.

Nogle af de interviewede politikere har forventning om, at den nye organiseringsform vil *give de menige politikere i kommunalbestyrelsen og dem fra det politiske mindretal mere indflydelse*, fordi de nu er med til at træffe politiske beslutninger helt fra grunden, og ikke bare kommer ind over, når der foreligger et næsten færdigt forslag, de skal tage stilling til. Både de menige politikere og oppositionspolitikere er i kraft af deres deltagelse i opgaveudvalgene og de stående udvalg og til sidst i kommunalbestyrelsen nu med i alle dele af den politiske skabelsesproces.

Forventningen er ikke alene, at flere politikere kommer med i flere dele af beslutningsprocessen, men også at de får mulighed for at få et *bredere fokus på alle dele af deres ressortområde*. Håbet er i hvert fald, at politikerne i de stående udvalg i kraft af det mere overordnede og strategiske blik får scannet hele deres ressortområde, og ikke bare kigger på de områder, der er fokus på i medierne eller diskuteres i forbindelse med behandlingen af enkeltssager.

Samlet set handler de positive forventninger om, at der med den nye politiske organiseringsmodel kommer mere fokus på politikernes politikudvikling og samskabelse med borgerne, og om at der vil blive truffet mere velinformerede, innovative, effektive og demokratiske beslutninger i Gentofte Kommune.

3. Hvordan kan de positive forventninger realiseres i praksis?

Der er mange positive forventninger til den nye politiske organiseringsmodel, og det er ikke sikkert, at de alle sammen vil blive indfriet. Den nye model rummer en række positive potentialer, men hvorvidt de realiseres i praksis afhænger af den praktiske implementering, og af hvordan de forskellige aktører tager imod og bruger den nye politiske arbejds- og organiseringsform.

Der er ingen enkelt opskrift på succes, men det er på baggrund af det institutionelle design, de foretagne interviews og erfaringer fra andre lignende forsøg på at styrke det lokale politiske lederskab og den aktive inddragelse af borgerne i samskabelse muligt at pege på nogle forhold, der kan bidrage til at realisere de positive forventninger.

Flere af de positive forventninger kredser om, at politikerne skal bruge mindre tid på administrativ styring og mere tid på politisk ledelse af lokalsamfundet. De stående udvalg skal have et politisk-strategisk fokus på hele ressortområdet, og skal desuden være med til at oprette opgaveudvalg, hvor politikerne sammen med borgerne og bistået af forvaltningen udvikler nye politikker og politiske løsninger, der efterfølgende diskuteres, rettes til og vedtages i kommunalbestyrelsen. I denne proces er alle medlemmer af kommunalbestyrelsen involveret i definitionen af problemer og udfordringer og i udviklingen af nye løsninger på tværs af partierne og sammen med borgerne. Meget afhænger imidlertid af om medlemmerne af de stående udvalg har et godt grundlag for at overvåge og forholde sig politisk og strategisk til deres ressortområde. Det er svært for politikerne at arbejde politisk-strategisk uden at have et nøje kendskab til, hvad der rører sig inden for deres ressortområde. Administrative redegørelser om resultater, problemer og ressourceforbrug, institutionsbesøg og borgerinvolvering er afgørende for at de stående udvalg klædes godt nok på til den nye opgave med at opfange og forholde sig strategisk til problemer og udfordringer. I forhold til opgaveudvalgene er det vigtigt at de har et klart fokus, og der sikres en dynamisk fremadskridende bevægelse fra problemforståelse, brainstorm af og udforskning af løsningsmuligheder, vurdering og afvejning af gevinster og risici gennem høringer og lokale forsøg og politiske beslutninger om den fremtidige indsats. Politikudvikling kræver åbenhed over for nye ideer og gensidig læring, men også fremdrift og klare beslutninger, så det ikke ender i 'snik-snak', som en af interviewpersonerne kalder det.

En anden og vigtig del af de positive forventninger handler om borgerdeltagelse, som skal ske tidligt, give borgerne mere indflydelse og bringe politikere og borgere tættere sammen i en frugtbart dialog, der fører til bedre beslutninger med større ejerskab og legitimitet. Betingelsen for indfrielsen af denne positive forventning er, at borgerne gerne vil være med, og at deres interesse i at deltage i de nye opgaveudvalg kan fastholdes over længere tid. Betingelsen er imidlertid også, at borgerne får tilstrækkelig information til at kunne deltage i diskussionen, og gives god plads til at formulere deres synspunkter og ideer. Et godt diskussionsklima præget af gensidig respekt og lyst til at lære af hinanden er forudsætningen for en god dialog, og borgernes ejerskab til nye løsninger og legitimiteten af disse vil i høj grad afhænge af, at borgerne oplever, at de får sat et aftryk på beslutningerne.

Sidst men ikke mindst er der en positiv forventning om, at politikernes samskabelse af strategier og løsninger sammen med borgerne vil føre til bedre løsninger, mere innovation og en styrkelse af demokratiet. Løsningerne kan blive bedre, hvis dialogen med borgerne gør politikerne klogere på, hvad problemerne er, og hvordan de kan løses, og hvis borgernes ressourcer inddrages i tilvejebringelsen af løsningen. Løsningerne kan blive mere innovative og skabe merværdi for både borgere, kommune og politikere, hvis der fra alle sider er vilje til at søge inspiration udefra, eksperimentere og bryde med eksisterende vanetænkning, og hvis arbejdet i opgaveudvalgene er åbent og søgende, og giver plads til, at man kan tænke ud af boksen og tale ud af posen. Endelig kan lokaldemokratiet blive styrket, hvis alle de relevante og berørte borgere og private interessenter får indflydelse på

de beslutninger, der træffes enten direkte gennem dialog og samskabelse eller mere indirekte gennem høringer og forskellige former for 'crowdsourcing', hvor borgere inviteres til at komme forslag, ideer og kommentarer.

Når borgerne er med til at skabe bedre og mere innovative løsninger, koster det undertiden flere penge, men der er gode muligheder for at få 'mere for mindre', hvis der er en klar og tydelig økonomisk rammestyring af samskabelsesprocessen, og hvis borgernes ejerskab bliver så stort, at de investerer deres egne ressourcer i form af frivillig arbejdskraft i realiseringen af den fælles løsning.

4. Bekymringer i forhold til den nye politiske organiseringsmodel

Ligesom der er mange positive forhåbninger til den nye politiske arbejdsform, er der også mange bekymringer og enkelte kritiske observationer. Disse bekymringer er vigtige, fordi de gør det muligt at handle proaktivt med henblik på at undgå, at noget går galt. Vi har spurgt både administratorer og politikere om, hvilke bekymringer de har, og hvilke problemer, som de mener, kan opstå i forbindelsen med implementeringen af den nye måde at arbejde på. Vi præsenterer neden for en tematisk oversigt over de opmærksomhedspunkter, bekymringer og kritikpunkter, der er blevet nævnt i interviewene. Bemærkningerne knytter sig til det fremtidige arbejde i kommunalbestyrelsen, de stående udvalg, opgaveudvalgene, og til politikerportalen og den generelle styringsudfordring.

Kommunalbestyrelsen

Der er ikke så mange bekymringer i forhold til arbejdet i kommunalbestyrelsen, som langt hen ad vejen antages at fortsætte som før. Der udtrykkes dog bekymring for, om der *kommer for mange enkeltsager og økonomispørgsmål på kommunalbestyrelsens dagsorden*, når nu den umiddelbare forvaltning og bevillingsansvaret er fjernet fra de stående udvalg. Der kan være sager, der enten opstår i dagspressen, eller rejses af enkelte partier, som ender på kommunalbestyrelses bord, fordi de ikke længere kan behandles i de stående udvalg. Det kan betyde, at kommunalbestyrelsen risikerer at drukne i sager.

Det er desuden langt fra sikkert, at *de politiske medlemmer af opgaveudvalgene er gode nok til at dele deres viden og erfaringer med resten af kommunalbestyrelsen*, så det sikres, at alle politikere har et tilstrækkeligt vidensniveau, når der skal træffes fælles beslutninger. Spørgsmålet, som flere rejser, er således, hvordan man får skabt et bredt ejerskab i kommunalbestyrelsen til de forslag, der kommer fra opgaveudvalgene. Manglen på et sådant ejerskab kan nemlig føre til, at indstillingerne fra opgaveudvalgene bliver afvist af kommunalbestyrelsen, hvilket kan være meget demotiverende for de ikke-politiske deltagere i opgaveudvalgene.

Stående politiske udvalg

Der er til gengæld en del bekymringer og kritiske observationer i forhold til de stående udvalgs nye rolle og funktion, som afspejler det forhold, at de stående udvalg tidligere har været en del af driften, og nu skal have en mere politisk-strategisk opgave.

Der er færre møder i de stående politiske udvalg i forhold til, hvad der var tidligere, og indholdet af møderne bliver anderledes. Der er derfor fra administrativ side bekymring for, om det kan risikere at *gå ud over sagsflowet i forvaltningen*, hvis ikke embedsmændene har adgang til at spørge politikerne og få deres tilbagemeldinger, når der er behov for det. Det kan være lang tid at vente tre måneder på grønt lys for at komme videre med løsningen af en opgave.

Enkelte politikere mener, at de stående udvalg tidligere har været ramme om en sund politisk debat, der har været med til at trække de politiske grænseflader mellem partierne op. Nu bliver der *mindre tid til den politiske debat*, fordi antallet af møder skæres ned, og det giver hos nogle anledning til bekymring. Det kan være svært at se, hvor den politiske debat ellers skulle finde sted, eftersom kommunalbestyrelsen ikke er noget særlig godt politisk debatforum, og fordi politikerne i opgaveudvalgene vil være tilbageholdende med at diskutere politiske uenigheder med hinanden. Andre mener dog, at fjernelsen af drifts- og bevillingsansvaret fra de stående politiske udvalg vil frigøre tid til politiske diskussioner, og at diskussionerne vil blive bedre, fordi de i kraft af opgaveudvalgene kommer til at foregå på et ordentligt vidensgrundlag. Det vil give basis for politiske diskussioner på et højere niveau, som for alvor vil kunne klargøre de forskellige politiske standpunkter, så uenigheder ikke beror på misforståelser, men på forskellige politiske holdninger. Der er således på dette punkt forskellige opfattelser af, hvad der vil komme til at ske i og med ændringen af de stående udvalgs rolle og funktion.

Det er meningen, at de stående udvalg skal fokusere på at lave politik fremfor drift, men nogle administratorer er bekymrede for, om politikerne vil opleve, at *de taber mere i forhold til deres indflydelse på konkrete sager, end de vinder på at lave politisk ledelse og politikudvikling*. Denne bekymring deles dog ikke af ret mange af de interviewede politikere. Udvalgsformændene, der som regel har større indflydelse på indstillingerne i de konkrete sager end de menige udvalgsmedlemmer, har dog noget at miste på denne konto. Derudover er der kun en enkelt politiker, der føler sig *'rykket ti skridt tilbage som politiker'*, og frygter et tab af politisk indflydelse, når de stående udvalg nu skal have mindre fokus på konkrete sager, og borgerne skal være med til at udvikle politiske løsninger i opgaveudvalgene.

Især politikerne fra de *små partier har noget at tabe ved skiftet fra sagsbehandling til mere strategiske og retningsgivende diskussioner*, fordi de ofte profilerer sig på enkelt-sager, og fordi de får adgang til en masse relevant viden om den kommunale drift, når folk fra administrationen fremstiller sagerne for medlemmerne af de stående udvalg. Nu skal de selv til at gøre arbejdet med at skaffe sig denne information. De små partier risikerer også at

tabe indflydelse, når økonomiske bevillingssager rykkes til økonomiudvalget, hvor de ikke har sæde. Normalt er der gode muligheder for at komme i dialog med embedsmændene om økonomiske sager i de stående udvalg. De stående udvalg vil fortsat modtage økonomiske rapporter og orienteringer, men spørgsmålet er, hvor meget tid, der vil være til at diskutere disse med embedsmændene og politikerne imellem.

Vanens magt er stor, og det er ofte svært at omstille sig til noget nyt. Der er derfor flere administratorer og politikere, der er bekymret for, om politikerne i de stående udvalg kan vænne sig til *at anlægge et mere politisk-strategisk perspektiv på det politiske arbejde* og foretage skiftet fra sagsbehandling til politisk overvågning, igangsætning af nye initiativer og udvikling af principper og retningslinjer for forvaltningens virke. Som en af embedsmændene selvkritisk pointerer: *'Politikerne er vant til, at forvaltningen både fortæller, hvad der skal gøres, og hvordan det skal gøres, og nu skal de selv på banen med deres egne forslag, og det er faktisk meget krævende'*. Det er vigtigt, at politikerne hurtigt får omstillet sig, og finder en god måde at arbejde med de mere politiske og strategiske spørgsmål, så deres indflydelse på konkrete sager afløses af politisk indflydelse på, hvor kommunen og lokalsamfundet bevæger sig hen inden for de forskellige områder.

Administrationen er i den forbindelse usikker på, *hvordan man laver oplæg til politikerne, når det handler om at diskutere den politiske retning for udviklingen og udvikle principper og retningslinjer for driften fremfor at behandle konkrete sager*. Hvordan skriver man en sag mere åbent, så den stimulerer politisk diskussion? Hvordan formulerer man debatskabende spørgsmål frem for at formulere en indstilling, som politikerne kan tage stilling til? Her er der efter eget udsagn en klar udviklingsopgave for forvaltningen, som man allerede er gået i gang med.

De stående udvalg skal indgå i et tæt samspil med opgaveudvalgene. Det er deres opgave at lave forslag til kommissorier for nye opgaveudvalg, og de spiller en afgørende rolle i den videre behandling af den rådgivning, som opgaveudvalgene leverer. I forhold til sidstnævnte er der lidt bekymring for *mødet i de stående udvalg, hvor den rådgivende indstilling fra opgaveudvalget skal diskuteres*. Problemet er, at det typisk kun vil være 2-3 fra det stående udvalg, som har deltaget i opgaveudvalget. Vil de, der ikke har været med i opgaveudvalget, være mindre positive over for nye forslag og ideer end dem, der har været med til at udvikle dem? Det er usikkert, hvad der vil ske, hvis et stående udvalg afviser de forslag, der kommer fra et opgaveudvalg. Hvis de borgere, der bruger deres sparsomme tid på arbejdet i opgaveudvalgene, ikke kan genkende det, der i den sidste ende vedtages af kommunalbestyrelsen, kan det virke temmelig demotiverede, og afskrække dem fra at deltage en anden gang.

Opgaveudvalgene

Den systematiske brug af § 17, stk. 4 udvalg i form af de nye opgaveudvalg er det afgørende nye i Gentofte Kommunes organisering af det politiske arbejde. Der er store positive potentialer i denne organiseringsform, men som altid, når man forsøger at gøre

noget nyt, så er der stor usikkerhed om, hvordan det vil gå, og hvad effekten bliver. Det afspejles i den store mængde bekymringer og kritiske observationer, der er i forhold til opgaveudvalgenes funktion og virke.

Opgaveudvalgene er omdrejningspunkt for dialog med *borgere og private interessenter*. Det er derfor spændende at se, om det *lykkes at rekruttere et bredt udsnit af de relevante og berørte borgere til opgaveudvalgene*, og om de vil deltage aktivt i arbejdet med at klæde politikerne på og samskabe nye løsninger. Borgerne er ikke vant til at involvere sig i spørgsmål omkring styringen af kommunen, og de er heller ikke vant til at arbejde tæt sammen med politikere. Nogle vil givetvis være usikre over for opgaven, også selv om de i princippet er glade for at kunne give deres besyv med. Spørgsmålene er således, hvor mange vil finde det vanskeligt, og hvor mange vil falde fra senere hen?

En anden bekymring går på, om *alle de relevante aktører kommer med i opgaveudvalgene*. Der har været stort fokus på individuelle borgere i rekrutteringen til opgaveudvalgene, og spørgsmålet er, om man også lykkes med at få personer fra relevante organisationer med i udvalgene. Måske opfattes borgere som mere legitime og ufarlige end folk fra diverse organisationer, og det kan komme til at spærre for, at organisationer med stor kompetence, og gode ideer og erfaring på et givet område inddrages i processen.

Når politikere og borgere mødes i de nye opgaveudvalg, er der en stor potentiel udfordring i *at håndtere den store diversitet mellem borgere, som er meget forskellige fra hinanden, og som allesammen skal have mulighed for at komme til orde*. En politiker bemærker blandt andet, at det ofte er sådan, at hvis 80 % af deltagerne kører for hurtigt frem, så falder de sidste 20 % fra. Det er derfor afgørende at finde et tempo og en arbejdsform, som appellerer til alle, og hvor alle føler de kan være med. En særlig udfordring knytter sig til at have unge med i udvalgene. Deres verden og måde at tænke på er ofte anderledes end de ældre generationers, og de gider ikke deltage i 'voksenmøder' med for meget 'voksensnak'. Her skal der tænkes i alternativer til de traditionelle mødeformer med lange dagsordenener, og meget formel styring af dialogen.

De ikke-politiske deltagere i opgaveudvalgene har ikke de samme videnskæssige forudsætninger for at deltage i diskussionerne som politikerne. Udfordringen er her at *klæde deltagerne på* og sikre, at de på den ene side har tilstrækkelig viden til at forstå og tage stilling til forskellige forslag, og på den anden side ikke drukner i information, sådan som det nogle gange kan ske for politikerne, når papirbunkerne bliver for høje og oplæggene for lange. Bekymringen knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt man lykkes med at dosere og formidle informationen, så deltagerne får den nødvendige og tilstrækkelige viden uden at blive overvældet.

Bekymringerne drejer sig ikke kun om borgerne, men også om *politikerne*. *Politikerne skal spille en hel anden rolle*, når de ikke sidder i et trykt og lukket rum sammen med andre politikere, men i stedet sidder i et åbent rum sammen med forskellige borgere og organisationer. Det stiller nogle helt andre krav om at kunne give plads til andre, lytte åbent

og fordomsfrit og være modtagelig for nye argumenter undervejs, men også om at være tilstrækkeligt afklaret med sig selv og have is nok i maven til at kunne sige til en borger: 'Det lyder spændende, men jeg mener faktisk, vi skal en anden vej'. Politikerne skal på én og samme tid være åbne og anerkendende og kunne lade sig påvirke af debatten, og samtidig være i stand til at markere deres egne politiske standpunkter, og det er ikke nogen let balanceakt. Det er med andre ord spændende at se, hvad politikerne gør med deres partipolitiske holdninger og præferencer, når de skal tage stilling til forslag fra borgere og andre i opgaveudvalget. Lægger de fuldstændig partikasketten til side og tænker deres, eller melder de klart ud, hvad de rent faktisk kan støtte og ikke støtte? Politikerne skal på den ene side passe på ikke at fylde for meget, og mundhugges med de andre politikere, og på den anden side passe på ikke at blive forvandlet til en lyttepost, der ikke får markeret sine politiske synspunkter.

Ideen med de nye opgaveudvalg er, at politikerne skal udvikle nye ideer og løsninger sammen med borgerne gennem en åben dialog, der langt hen ad vejen har sin egen dynamik. Der er i denne forbindelse flere, der er usikre på, om *politikerne kan finde sig tilrette i sådan nogle ustyrlige processer, som de ikke ved, hvor lander*. På den anden side er der allerede en del erfaringer med sådan nogle processer fra de tidligere § 17, stk. 4 udvalg. På trods af disse erfaringer er der alligevel bekymring for, om politikerne nu også vil synes om den måde at arbejde på, som stiller store krav til, at man kan manøvre i komplekse processer med mange forskellige deltagere og samtidig udøve lederskab ved at forsøge at styre processen i den retning, som man gerne vil have den.

Den større, bredere og mere åbne deltagelse i politikskabelsen vækker bekymring, fordi den kan risikere at føre til en *usikkerhedsskabende debat i dagspressen*, for eksempel om institutionsnedlæggelser, som politikerne så skal bruge kræfter på at kommentere. Godt nok instrueres de ikke-politiske deltagere om, at de har tavshedspligt, og at de ikke må referere personlige spørgsmål og sager uden for opgaveudvalget. Men jo flere der deltager i politikskabelsen, jo flere informationer og rygter vil der måske blive sat i omløb, og det kan volde problemer for politikerne, om end det måske er prisen værd for at opnå større folkelig forankring og gennemsigtighed.

En helt anden bekymring i forhold til politikerne handler om, hvorvidt de har is nok i maven til at *acceptere, at ikke alle opgaveudvalg bliver lige succesfulde*. Nogle opgaveudvalg vil måske ende i ingenting eller føre til store konflikter, og det kan være svært at acceptere, når man som politiker og samlet kommunalbestyrelse er ansvarlig for nedsættelsen af udvalgene. På den anden side vil det være synd at aflive hele ideen om rådgivende, borgerinddragende opgaveudvalg, fordi nogle af dem ikke fungerer optimalt eller efter hensigten. Bekymringen går således på, om politikerne kan tage det sure med det søde, når nogle af opgaveudvalgene ikke lever op til forventningerne.

Den sidste politikerrettede bekymring i forhold til opgaveudvalgene *drejer sig som politikernes mulighed for at blive genvalgt*, hvilket er noget, der naturligvis optager mange

kommunalpolitikere. Sagen er, at det langt fra er sikkert, at man kan få gjort den brede offentlighed opmærksom på (herunder føre valgkamp på) de positive ting, man som politiker skaber sammen med andre politikere og borgere i opgaveudvalgene. Aviserne skriver sjældent om gode og positive nyheder, hvor man har løst problemer på en ny og bedre måde, og de rapporterer sjældent om sager, hvor der ikke er store konflikter men derimod samarbejde og konsensus. Desuden er problemet, at der ikke vil være noget enkelt parti eller nogen enkelt politiker, som kan tage æren for nye strategier og tiltag, der er forstret i fællesskab i et opgaveudvalg.

Der udtrykkes også en del bekymring for *embedsmændenes* fremtidige rolle. Der er således frygt for, at *embedsmændene bliver for styrende i de nye opgaveudvalg*, så politikerne og borgerne ikke kommer til fadet, og ikke får ejerskab til processen og resultatet. En embedsmand formulerer bekymringen således: *'Jeg er bange for, at vi bliver for styrende i processen, fordi vi jo gerne vil tilrettelægge processen, så den bliver så kvalificeret som muligt, og sikre at man kommer rundt om alle punkterne i kommissoriet. Men hvis vi bliver for styrende, får vi ikke åbnet op for samskabelsen med borgerne'*. En politiker, som lige havde deltaget i sit første opgaveudvalgsmøde, bekræfter denne bekymring, idet han fortæller, at det var et meget styret forløb, og at der var ikke rigtig blev gjort noget forsøg på at få deltagerne på banen med deres egne forslag og ideer. Flere politikere understreger, at meningen må være, at forvaltningen skal trække sig lidt tilbage og i samarbejde med udvalgsformanden facilitere, at deltagerne kommer på banen og til orde, og kun gribe ind, hvis processen går i stå eller ikke fungerer. Det lader forvaltningen til at være enige i, men samtidig ligger der en stor faglig viden og ekspertise i forvaltningen, som skal videregives til deltagerne i opgaveudvalgene, og formidlingen af den viden kan nemt blive oplevet som et forsøg på at styre tingene i en bestemt retning. Her er der altså en udfordring til administrationen, der handler om at kunne stå frem med sin viden og indsigt, formidle den uden at dræbe dynamikken i udvalgene, og ellers holde sig tilbage.

Nogle af embedsmændene nævner også *usikkerheden i forhold til den administrative understøttelse af opgaveudvalgene*, der kræver, at embedsmændene, som normalt sidder i en siloopdelt administration, er i stand til at samarbejde med hinanden og danne tværgående netværk. Opgaveudvalgene vil være nedsat omkring temaer, der går på tværs af de administrative opdelinger, og en god udvalgsbetjening fordrer horisontal koordination og vidensdeling, sådan at opgaveudvalget får blik for alle de forskellige vinkler på deres opgave.

Lad os til sidst nævne tre generelle bekymringer i forhold til opgaveudvalgene.

Den første bekymring handler om *risikoen for, at der opstår flaskehalse*, hvis det er sådan, at der kun etableres et nyt opgaveudvalg, når et andet afsluttes. Det vil i værste fald hindre den nødvendige politikudvikling. Meget taler således for, at man er fleksibel i forhold til antallet af opgaveudvalg. På den anden side er der også en grænse for, hvor mange opgaveudvalg politikerne kan klare at være med i.

Den anden bekymring går på, at det *ikke er sikkert, at alle politiske emner og problemstillinger egner sig lige godt til opgaveudvalg*. Det er svært, hvis processen er meget lang, og deltagerne ikke inden for en overskuelig tidshorisont kan se et konkret resultat af deres arbejde, sådan som det måske er tilfældet med de opgaveudvalg, der er oprettet i forbindelse med implementering af nye reformer eller tiltag. Det kan også være svært for politikerne at se 'politikken' i de opgaveudvalg, der er etableret i relation til implementeringsprocesser, og spørgsmålet er om implementering af ny lovgivning fra Christiansborg er en politisk opgave, eller en implementeringsopgave, der skal overlades til administrationen i samarbejde med de institutioner, der står for opgaven.

Den sidste bekymring, som nævnes af rigtig mange embedsmænd og politikere, er risikoen for et *stigende tidsforbrug i det politiske arbejde*. Tidsforbruget kan både stige på grund af afholdelse af ekstraordinære møder i de stående udvalg og på grund af voksende mødeaktivitet i opgaveudvalgene. I opgaveudvalgene vil det være meget svært for politikerne og sige fra, hvis borgerne synes, at der skal afholdes flere møder. Der vil givetvis også blive gjort flittigt brug af arbejdsgrupper i opgaveudvalgene, og de kan godt gå hen og blive meget tidskrævende, men bestemt også meget spændende at deltage i. Problemet med et eventuelt voksende tidsforbrug er, at det i forvejen er spændt til bristepunktet, og at man jo altså faktisk har besluttet, at det ikke skal vokse.

Oven på denne lange liste af bekymringer og kritisk opmærksomhedspunkter i forhold til opgaveudvalgene er det på sin plads at nævne tre områder, hvor der *ikke* synes at være grund til bekymring.

For det første er der tilsyneladende ikke nogen stor risiko for, at *politikerne bevidst vælger borgere til opgaveudvalgene, som kommer fra deres eget parti, og mener det samme som dem selv*. Flere nævner således, at man som politiker vil kigge efter dem, der har bidraget til debatten, har en særlig relevant viden eller har gjort en indsats på området. Kun en enkelt af de interviewede politikere mener, at man i kommunalbestyrelsen i den første runde af udpegninger til opgaveudvalgene er gået efter at udnævne 'klakører' fra egne partier.

For det andet synes der heller ikke at være nogen risiko for, at *kommunalpolitikere tager partipolitiske konflikter med over i opgaveudvalgene*. Her er der efter de flestes vurdering et lukket forum, hvor man godt kan finde ud af at tale ordentligt med hinanden, og hvor man vil gøre alt for at sikre, at borgerne ikke skræmmes bort med partipolitiske markeringer og opgør til ære for pressen.

For det tredje vurderes det fra politisk hold, at der ikke er nogen grund til at være *urolig for delegationen af driftsansvar til forvaltningen*, som opfattes som kompetent og dygtig til sit arbejde. Tilliden til forvaltningen er generelt stor.

Politikerportalen

Der er generelt set store og positive forventninger til politikerportalen, men flere af de interviewede embedsmænd, erkender, at det er en *udfordring at skrive kortere og mere*

overbliksskabende oplæg til politikerne. I stedet for at sende alenlange udredninger med masser af tal, skal der fokuseres på nogle få vigtige informationer og tal som politikerne hurtigt kan overskue og forholde sig til. Det bliver svært at vænne sig af med at skrive langt og bredt, men hvis det lykkes at koncentrere stoffet, gøre det mere overskueligt og præsentere det på en indbydende måde på politikerportalen, så kan politikernes forberedelsestid nedsættes og deres indsats vil blive mere kvalificeret. Dette er vigtigt at tage med i forhold til vurderingen af tidsforbruget. Politikerne bruger ikke kun meget tid på møder, men også mange timer på at læse stakkevis af oplæg og rapporter.

En anden bekymring går dog lidt i den modsatte retning. Flere politikere nævner således *behovet for mere fyldige handlingsreferater fra møderne i opgaveudvalgene*, så man rent faktisk kan se, hvad der er foregået på møderne. De sædvanlige beslutningsreferater fra møderne i de stående udvalg er ikke tilstrækkelige.

Endelig nævnes behovet for at *få lagt relevante dagsordenener, referater og dokumenter tilbage i tiden ud på politiker-portalen*, så man ikke behøver at pendle frem og tilbage mellem det elektroniske dagsordenssystem first agenda og politikerportalen, men har alle information og dokumenter samlet ét sted, så det er nemt at arbejde med.

Samlet styringsudfordring

Overordnet set er den styringsmæssige udfordring, at *den magt, der normalt ligger i samspillet mellem borgmester og direktion, udfordres*, dels af nogle mere politisk-strategisk tænkende stående udvalg og dels af opgaveudvalgene, hvor politikerne sammen med borgere og andre aktører udvikler nye forslag og ideer, som det kan være svært at sidde overhørig. I sidste ende vinder alle parter nok alligevel, fordi kvaliteten af og opbakningen til nye politiske tiltag i fremtiden vil blive større, hvilket både borgmesteren og forvaltningen vil byde velkommen.

Derudover er der ingen tvivl om, at den nye politiske organiseringsmodel er meget ambitiøs i forhold til at igangsætte nye udviklings- og innovationsprocesser, hvilket *udfordrer den politiske og administrative styringskapacitet*. Som en af embedsmændene pointerer, så er det vigtigt at gå 110 % ind i de nye store udviklingsprocesser, men det kræver, at man gør mindre andre steder, og det kan være svært i en top-ambitiøs kommune, hvor man forlanger 100 % indsats overalt. Udtalelsen peger på behovet for at prioritere de områder, hvor der sker nye og innovative ting, mens andre ting mere fungerer på vågeblus. Her er der både en administrativ og politisk udfordring.

5. Hvorvidt og hvordan kan bekymringerne imødegås?

En bevidst og forebyggende indsats kan bidrage til at hindre, at bekymringer og kritiske observationer bliver til reelle problemer, der hindrer Gentofte Kommune i at høste de

gevinster, som den nye politiske arbejds- og organiseringsform danner grobund for. I dette afsnit giver vi, med udgangspunkt i de foretagne interviews og vores forskningsbaserede erfaringer fra andre kommuner, nogle bud på, hvorvidt og hvordan bekymringer og potentielle problemer kan imødegås. Vi benytter os af den samme opdeling af diskussionen, som i det foregående afsnit.

Kommunalbestyrelsen

Den første udfordring er, at undgå, at kommunalbestyrelsen drukner i et utal af mindre sager vedrørende drift og økonomi. Det kræver politisk ledelse og enighed om at prioritere politikudvikling frem for administrativ styring og sagsbehandling. Derudover kan man have en procedure, der sikrer, at pressesager i første omgang håndteres af det relevante stående udvalgs formandskab i samarbejde med borgmesteren med elektronisk orientering af udvalgsmedlemmerne. Hvis det handler om større og mere alvorlige pressesager skal kommunalbestyrelsen naturligvis informeres og inddrages. Hvis der i stedet er tale om konkrete sager, der bliver rejst på foranledning af et politisk parti, så vil den politiske melding øjensynligt være, at de ikke skal behandles i de stående udvalg, med mindre der er noget principielt og strategisk i sagen, eller hvis der er et større antal sager, der dikterer et behov for afklaring af principper og retningslinjer for forvaltningens behandling af den type sager. Alternativt kan sager, hvor man er i tvivl om grundlaget for afgørelsen, eller om status på sagen, rejses over for administrationen via politikerportalen, hvilket vil give hele kommunalbestyrelsen adgang til svaret. Endelig har et kommunalbestyrelsesmedlem altid mulighed for at begære en sag behandlet i kommunalbestyrelsen. Her vil det så i sidste ende være op til kommunalbestyrelsen at vurdere, hvor meget tid den vil bruge på behandlingen.

Den anden udfordring med at skabe en nogenlunde ensartet viden om, og et fælles ejerskab til, forslagene fra opgaveudvalgene kan imødegås gennem gensidig dialog og orientering i partigrupperne. Da flere partier kun har et medlem er denne løsning ikke tilstrækkelig, og meget afhænger derfor af kvaliteten af referaterne fra opgaveudvalgs-møderne og adgangen til information via politikerportalen. I interviewene diskuteres det, om det kunne være en ide at lave regelmæssige temamøder før eller efter kommunalbestyrelsesmøderne, hvor man kort orienterer mundtligt om arbejdet i de forskellige opgaveudvalg. Hvis der skønnes at være tid og overskud til dette, ville det givetvis være en god måde at sikre tæt kommunikation mellem opgaveudvalg, stående udvalg og kommunalbestyrelse.

De stående politiske udvalg

Udfordringen med at sikre et godt sagsflow i forvaltningen, når der er færre møder i de stående udvalg kan imødegås dels ved at sikre en fremsynet scanning af behovet for politiske principper og retningslinjer, som forvaltningen kan støtte sig på, og dels ved at der konfereres med formandsskabet i de stående udvalg, som kan inddrage resten af udvalget via e-mail. I særlige tilfælde kan der indkaldes til ekstraordinære udvalgsmøder, men tids- og arbejdspresset vil tale for, at denne mulighed ikke bruges ret ofte. Alternativt kan en sag

tages op til behandling i kommunalbestyrelsen, som mødes en gang om måneden. Hvis det er en sag af principiel politisk karakter eller et spørgsmål om at formulere retningslinjer for forvaltningen vil det understøtte ønsket om at kommunalbestyrelsen fokuserer på politikudvikling. Hvis det er en sag, der er tvivl om, og som kræver politisk rygdækning, vil kommunalbestyrelsens behandling af sagen tage tid fra arbejdet med at udvikle nye politikker.

Den anden udfordring er at sikre plads til gode politisk debatter mellem kommunalpolitikere uden at det bliver til et spil for galleriet i form af presse og borgere. Denne udfordring kan imødegås ved at sikre, at de relativt færre møder i de politiske udvalg er godt forberedt, så tiden bruges effektivt til at finde ud af, hvad de væsentlige politiske udfordringer er, hvad der kan gøres for at løse eventuelle problemer, og hvad der henholdsvis samler og skiller de politiske partier. Årsplanen er således et kardinalpunkt, og det samme er politikernes mødeforberedelse, idet kravene til både formandsskabet og de menige medlemmer vil være større end tidligere.

Den tredje udfordring til de stående udvalg, som handler om tab af politisk indflydelse på konkrete drifts- og bevillingssager, der ikke synes at blive opvejet af gevinsten i forhold til udøvelse af politisk ledelse kan imødegås ved at tydeliggøre den store indflydelse, man som politiker har mulighed for at få i de nye stående udvalg. Det kan gøres dels ved at udvikle principper og retningslinjer for forvaltningens drifts- og bevillingsbeslutninger og dels ved at igangsætte politikskabelsesprocesser og konkrete politiske løsninger i opgaveudvalgene. For udvalgsformændene gælder det, at deres rammesætning af de politisk-strategiske diskussioner i de stående udvalg kan give dem en stor politisk indflydelse på formuleringen af de overordnede politiske strategier og igangsættelse af nye tiltag.

Den fjerde udfordring vedrørende i sær de små partiers tab af information og orientering om drifts- og bevillingssager kan imødegås ved, at politikerportalen giver mulighed for, at kommunalpolitikere kan stille spørgsmål om afklaring af forskellige drifts- og økonomispørgsmål. Det er imidlertid svært at løse problemet med de små partiers mindskede indflydelse på de bevillingssager, der i fremtiden skal behandles i økonomiudvalget, hvor de ikke er repræsenteret. Politik forbindes ofte med fordeling af økonomiske ressourcer fremfor indholdet i de løsninger, der finansieres i større eller mindre målestok, og derfor vil dette opfattes som et tab af politisk indflydelse. Der vil dog være mulighed for at tage sager af økonomisk og bevillingsmæssigt karakter op i kommunalbestyrelsen. Dertil kommer, at der er mange andre måder at opnå politisk indflydelse på, som med fordel kan komme mere i fokus.

Den femte udfordring handler om at ruste politikerne til i langt højere grad selv at komme på banen med egne politiske problemstillinger og forslag. Det kræver ikke mindst, at politikerne kommer mere ud af rådhuset, bruger deres ofte stærke personlige og politiske netværk, og suger til sig fra diskussionerne i opgaveudvalgene. Jo mere input og jo flere ideer politikere

får udefra, jo lettere vil det være for dem at danne sig et klart billede af de politiske problemer og løsninger ud fra deres politiske værdier og holdninger.

Den sjette udfordring drejer sig om administrationens forberedelse af oplæg til møderne i de stående udvalg, der skaber et godt grundlag for politisk debat. Embedsmændene er selv inde på vigtigheden af at stille spørgsmål fremfor at komme med løsninger, og det synes at være den rigtige vej at gå. Men det er samtidig vigtigt at få et tæt samspil mellem embedsværket og formandsskabet for de stående udvalg, da der er en del politik i, hvad det er for nogen spørgsmål, der stilles, og hvad det er for nogle politiske diskussioner, der skal tages på forskellige tidspunkter. Her skal forvaltningens politiske tæft suppleres og korrigeres af folkevalgte politikere for at sikre legitimiteten.

Den sidste udfordring i relation til de stående udvalg handler om kommunikationen mellem opgaveudvalg og stående udvalg. Det er vigtigt, at de enkelte stående udvalg har ejerskab til de forslag og ideer, der kommer fra de opgaveudvalg, som de har været med til at nedsætte, og det kan bedst sikres gennem løbende kommunikation og dialog. Referater fra opgaveudvalgenes møder vil være at finde på politikerportalen, men disse kan med fordel suppleres af en kort orientering på udvalgsmøderne om arbejdet i de opgaveudvalg, der refererer til det pågældende stående udvalg. Det er vigtigt, at politikerne har et sted de kan diskutere formen af og retningen i det arbejde, som finder sted i opgaveudvalgene.

Opgaveudvalgene

Den første udfordring er, om det lykkes at sikre en bred rekruttering og fastholdelse af borgere med relevante kompetencer i opgaveudvalgene. Beskrivelsen af forskellige kompetenceprofiler i kommissorierne og udviklingen af en bred vifte af metoder til at identificere interesserede borgere hjælper til at imødekomme denne udfordring, og det er betryggende, at der tilsyneladende ikke er nogen tendens til, at politikerne udpeger partisoldater. Men rekruttering er ikke nok. Borgerne skal også møde op og fastholdes gennem en længere periode, og det kan vise sig at blive svært, hvis ikke man skaber nogle gode og spændende rammer for dialogen, der tænder borgernes engagement og lyst til at være med. Forvaltningen har kendskab til og erfaring med en lang række metoder til at skabe gode, spændende og inddragende møder, men det er en ny arbejdsform, og der skal lægges kræfter i at forberede mødeformer, der passer til deltagerkredsen.

Den anden udfordring består i at få relevante organisationer inddraget i opgaveudvalgene. Organisationer kan nogle gange mistænkes for at pleje særinteresser, og opfattes derfor undertiden som mindre legitime deltagere i samskabelsesprocesser end borgerne. Men de besidder ofte stor ekspertise, og kan nogle gange blokere for løsninger, som de ikke selv har haft indflydelse på. Det taler for at finde måder, hvorpå organisationer og andre stærke og kompetente kræfter i lokalsamfundet kan inddrages i arbejdet. Det kan ske enten gennem udpegning af individuelle personer fra diverse organisationer som medlemmer af opgaveudvalgene, eller gennem rekruttering af organisationsmedlemmer og eksperter til specifikke arbejdsgrupper.

Den tredje udfordring består i at klæde de ikke-politiske medlemmer af opgaveudvalgene på rent videnskabsmæssigt. Der er givetvis en masse ting om betingelserne og rammerne for offentlige indsatser, som de ikke ved. For at den vidensformidling – som også politikerne kan nyde gavn af – ikke bliver for overvældende, er det en god ide at tilføre viden og information lidt efter lidt, når der er brug for den, og anvende alternativer til skrevne og mundtlige oplæg. Udvalget om Ungepolitik lavede således på deres første møde en glimrende quiz om unge i Gentofte, som på en god og sjov måde formidlede relevant viden til opgaveudvalget.

Den fjerde udfordring handler om politikernes evne til at balance mellem at være lyttende og anerkendende og komme på banen med klare udmeldinger om, hvad de selv synes. Politikerne må hverken fylde for lidt eller for meget. Politikerne nævner selv behovet for, at man som politiker evaluerer sig selv og hinanden, og har en uformel snak blandt kommunalbestyrelsesmedlemmerne, om hvordan man gebærder sig i opgaveudvalgene. Erfaringen er at rollespil kan være en god måde at få gang i diskussionen af dilemmaerne i den nye politikerrolle i samskabelsesprocesser.

Den femte udfordring er, at politikerne finder sig til rette i de mere eller mindre ustyrlige samskabelsesprocesser, som ingen ved, hvor lander. For ikke at opleve dette som et stort styrestab, kan det være vigtigt for politikerne, at de minder sig selv om, at det er dem, der styrer dagsordenen og de økonomiske rammer gennem kommissoriet, og at det er dem der i sidste ende skal tage stilling til resultatet i de stående udvalg og i kommunalbestyrelsen. Derudover er det jo netop meningen at politikerne skal forsøge at 'styre' borgerdialog ved at udøve politisk lederskab i kraft af deres italesættelse af problemer, udfordringer og præmisser for deres løsning og gennem deres forsøg på at kæde forskellige ideer og forslag sammen til mere samlede løsninger, som stemmer overens med eller konkretiserer deres egne ideer og visioner.

Den sjette udfordring er, hvordan man håndterer risikoen for usikkerhedsskabende offentlig debat. Øget offentlig debat og større gennemsigtighed i forhold til de politiske styringsprocesser er klare demokratiske gevinster ved øget borgerdeltagelse. Det er imidlertid uheldigt, hvis pressen løber med en 'halv vind', og gør kommunens borgere usikre ved at sætte rygter om eksempelvis skole- eller institutionsnedlæggelser i omløb i offentligheden. Dette problem kan imødegås ved klar kommunikation fra opgaveudvalget og ved at deltagerne er enige om, hvad der skal siges videre, og hvad der ikke skal. Skulle der slippe forkerte eller upræcise oplysninger ud fra opgaveudvalgene, bør det være en fælles opgave for udvalget at skabe den fornødne klarhed.

Den syvende udfordring handler om at acceptere, at ikke alle opgaveudvalg vil være i stand til at indfri de forventninger, der er til dem. En måde at imødegå denne udfordring på består i at se fiaskoer som en kilde til kollektiv læring, og så forsøge at gøre det bedre næste gang. Samskabelse kan være en vanskelig affære, specielt hvis der virkelig er noget på spil for den ene eller den anden part. Derfor kan man ikke forvente, at det lykkes hver gang. Der

må være plads til, at det går galt en gang imellem, og så må man forsøge at lære af fejlene i stedet for at se det som verdens ende. Det vil også være en god ide at fokusere på det, der trods alt kom ud af arbejdet, frem for det der ikke lykkedes.

Den ottende udfordring er, hvordan politikerne skal kunne føre valgkamp på de gode resultater, som de har skabt sammen med andre politikere og borgere. Det kan være svært at få pressen til at skrive om den gode historien og sager præget af politisk enighed, og det ser ikke godt ud, hvis enkelte partier eller politikere forsøger at tage æren for en fælles indsats. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke er plads til politik og politiske uenigheder og markeringer. Der kan være partier, der er imod de politikker eller tiltag, som opgaveudvalgene er med til at udvikle eller igangsætte. Der kan også være partier, som synes løsningerne er uambitiøse, eller at der er behov for at tage nye sager op, som ikke tidligere har været sat på dagsordenen. Endelig er der stadigvæk hele spørgsmålet om, hvad pengene skal gå til, og hvordan de økonomiske prioriteringer skal se ud. Der er med andre ord stadig plads til traditionelle politiske konflikter og markeringer.

Den niende udfordring er risikoen for, at embedsmændene bliver for styrende i forhold opgaveudvalgene. Det synes dog at være enighed om, at embedsmændene skal spille en tilbagetrukket og faciliterende rolle og først for alvor træde i karakter, hvis der er behov for at mediere konflikter eller skubbe debatten og processen videre. Om det lykkes i praksis må tiden vise, men løbende evaluering og gensidig læring kan helt sikker bidrage til, at embedsmændene finder balancen mellem at styre for meget og styre for lidt.

Den tiende udfordring drejer sig om forvaltningens evne til at arbejde mere på tværs af de administrative siloer, så de bliver bedre i stand til at betjene de tværgående opgaveudvalg. Ambitionen om at arbejde mere på tværs og skabe horisontale netværk mellem ledere og medarbejdere i de forskellige dele af forvaltningen er ikke ny, men noget man arbejder med i de fleste kommuner. Det øger sandsynligheden for, at den tværgående kommunikation stille og roligt bliver bedre.

Af de generelle udfordringer er risikoen for et stigende tidsforbrug nok den største. Det ser nemlig allerede ud til, at antallet af opgaveudvalg opfattes som fleksibelt, og hvis opgaveudvalg nedsat i forhold til implementering af nye reformer eller store byggeprojekter ikke bliver en succes, så må det tages efterretning af kommunalbestyrelsen. Tidsforbruget, og risikoen for at det stiger, er imidlertid et stort problem, som bekymrer både administratorer og politikere. Der er i hovedsagen to kilder til øget tidsforbrug for kommunalpolitikere: afholdelse af ekstraordinære møder i de stående udvalg og en selv-accelererende mødeaktivitet i opgaveudvalgene, der sætter ind, når deltager bliver grebet af de spændende udfordringer, og begynder at nedsætte arbejdsgrupper mv. Tilsvarende er der kun en kilde til reduktion i arbejdstiden, nemlig en tidsbesparelse på mødeforberedelse i kraft af kortere og mere overbliksskabende kommunikation via politikerportalen. Hvordan regnestykket ender, er der ingen der ved. Det kræver empiriske undersøgelser, som så bagefter må vurderes politisk.

Politikerportalen

Udfordringerne i forhold til politikerportalen virker forholdsvis håndterbare. For forvaltningen drejer det sig om at få erfaring med at skrive kortere og mere overbliksskabende oplæg og om at lave gode informative referater fra opgaveudvalgmøderne. Derudover er der et ønske om at få lagt relevante mødereferater bagud tid ud på politikerportalen. Dertil kommer ambitionen om at åbne dele af politikerportalen overfor deltagerne i opgaveudvalgene. Alle disse udfordringer kræver en ekstra indsats, men der synes ikke at være nogen synlige hindringer for, at indsatsen kan lykkes, og politikerportalen kan blive en gevinst for den nye politiske organiseringsmodel.

6. Konklusion: behov for proaktiv ledelse og nye rolleopfattelser

Som det fremgår af ovenstående, så er der både en række positive forhåbninger og forskellige bekymringer i forhold til den nye politiske arbejds- og organiseringsform i Gentofte Kommune. Modellen er fastlagt i Gentofte Kommune nye styrelsesvedtægt, men kan i praksis justeres og optimeres på baggrund af de indhøstede erfaringer. Løbende tilpasning af det institutionelle design kan bidrage til at realisere de positive forhåbninger og gøre bekymringerne og de bange anelser til skamme.

Den afgørende betingelse for, at forventningerne til den nye måde at arbejde på indfries og problemerne minimeres, handler om udøvelse af ledelse. Kernen er at skabe et tættere samarbejde mellem politikere, borgere og administratorer i forskellige former for netværk og partnerskaber, og tanken er, at samarbejdet skal føre til innovative løsninger, der skaber værdi for borgerne, lokalsamfundet og kommunen. Både samarbejde og innovation, der er de to afgørende komponenter i offentlig-privat samskabelse, kræver ledelse. Ikke gammeldags autoritær fra oven og ned ledelse, men ledelse i form af etablering af arenaer for interaktion, facilitering af samarbejde og katalysering af ud-af-boksen tænkning. Dertil kommer udøvelsen af ledelse i form af løbende evaluering af samskabelsesprocessen og vurdering af behovet for at understøtte den politiske proces gennem institutionelt (re-)design, mål- og rammestyring, procesledelse og direkte deltagelse.² Ledelse af netværksbaseret samarbejde og innovationsskabelse vinder frem i den offentlige administration på alle niveauer, og der er masser af ideer at hente for administrative ledere i den nye ledelseslitteratur.

Det er imidlertid vigtigt at understrege at folkevalgte politikere også skal bidrage til ledelsen af samskabelsesprocesser. I Gentofte Kommune sker det ved at pege på behovet for opgaveudvalg, udarbejde mål- og rammefastsættende kommissorier, udpege deltagere til opgaveudvalgene, deltage i disse og præge debatten, og efterfølgende tage stilling til de

² Se kapitel 8 og 9 i *Ledelse efter kommunalreformen*, DJØF Forlaget, 2012.

forslag, som opgaveudvalgene udvikler og fremsætter. Udfordringer er som tidligere nævnt at politikerne hverken fylder for lidt eller for meget. Fylder de for lidt, kan samskabelsesprocesserne med borgerne nemt køre af sporet og ende i snik-snak. Fylder de for meget, er der risiko for, at borgerne passiviseres og ikke kommer til orde, hvilket vil virke demotiverende og hindre politikerne i at høste deres gode ideer og mobilisere deres ressourcer. Lykkes politikerne med denne form for politisk ledelse, er der gode muligheder for at de store forhåbninger, der knytter sig til den nye politiske arbejdsform, realiseres. Hvorvidt det sker, vil vi undersøge og rapportere i de næste delrapporter.

Den nye organiseringsmodels succes står og falder imidlertid ikke kun med administratorernes og politikernes indsats. Alle deltagere i samskabelsesprocessen må ændre deres rolleopfattelse, når kommunen ændrer sig fra primært at være en myndighed og en serviceleverandør til at i stigende grad at være en arena for samskabelse. Rolleskiftene fremgår af nedenstående skema:

Den offentlige sektor opfattes som en ...	Myndighed	Serviceleverandør	Arena for samskabelse
Politikernes opgave er ...	At lave generelle regler og afgøre enkeltsager	At definere overordnede mål og rammer for forvaltningen	At lave politisk ledelse af det lokale politiske fællesskab
Lederne er gode til ...	At huske og anvende reglerne	At lave effektiv styring	At lede medarbejdere og tværgående samarbejde mellem offentlige og private aktører
Medarbejderne er optaget af ...	At gøre det korrekte og retfærdige	At være imødekommende over for borgernes behov	At finde ressourcer hos borgerne og fremme mestring af eget liv
Borgerne har rollen som ...	Klienter	Kunder	Aktive medborgere der bidrager med ideer og ressourcer
Private firmaer og organisationer er ...	Lobbyister, der forsøger at påvirke afgørelser	Udbydere af service i konkurrence med det offentlige	Samarbejdspartnere der byder ind med viden, ekspertise og knofedt

Der er ikke noget så svært som at ændre sin rolle eller identitet. Men skiftet i de forskellige aktørers rolleopfattelse er på længere sigt afgørende for, at styrke samspillet omkring politikskabelse og offentlig opgaveløsning. Det kræver øvelse og læring, og vi må foreløbig trøste os med, at heller ikke Rom blev bygget på en dag, og glæde os over, at der er kommuner som Gentofte, som tør at gå forrest.